IX kadencja

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 72)**

z dnia 8 grudnia 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 72)

8 grudnia 2021 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Michał Sułkowski** dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa Infrastruktury, **Tomasz Buczyński** dyrektor Departamentu Kolejnictwa MI, **Agnieszka Krupa** zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych MI wraz ze współpracownikami, **Marek Maj** p.o. dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Tomasz Żuchowski** p.o. generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad wraz ze współpracownikami, **Jolanta Pawluk** dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum. Na dzisiejszym posiedzeniu mamy rozpatrzyć informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu Komisji przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli z panem Markiem Majem, pełniącym obowiązki dyrektora Departamentu Infrastruktury. Witam pana Jacka Zarembę, głównego specjalistę w tymże departamencie, pana Jarosława Waszkiewicza, dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury. Jest pan Waszkiewicz z nami? Nie ma.

Głos z sali:

Nie dotarł jeszcze.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wobec tego witam przedstawicieli departamentu. Pan Tomasz Żuchowski pełniący obowiązki generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad jest z nami?

P.o. generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Tomasz Żuchowski:

Jestem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

P.o. dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Marek Maj:

Panie przewodniczący, panie posłanki i panowie posłowie, kontrolą zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej objęliśmy lata 2017–2020, do czasu kontroli. Kontrolę podjęliśmy w związku z zagrożeniami dla Skarbu Państwa, które występowały w ostatnich latach przy realizacji inwestycji liniowych zarówno drogowych, jak i kolejowych.

Realizacja tych inwestycji często była opóźniona, dochodziło przy tym również do ich przerywania w wyniku zejścia z budowy wykonawcy, a w konsekwencji nie uzyskiwano efektów zakładanych w wieloletnich programach inwestycyjnych. Poważnym zagrożeniem dla interesu Skarbu Państwa były zapowiedzi wniesienia pozwów przez wykonawców zadań inwestycyjnych o waloryzację wynagrodzeń dotyczących kontraktów zawartych w latach 2015–2017. Roszczenia te szacowano na ponad 6 mld zł.

Głównym celem naszej kontroli było ustalenie, czy działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw transportu, Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Polskie Koleje Państwowe, Polskie Linie Kolejowe SA przyczyniły się do skutecznego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w zawieranych umowach na wykonanie obiektów liniowych. W kontroli koordynowanej przez Departament Infrastruktury wzięło udział osiem delegatur Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęliśmy łącznie 11 jednostek, tj. Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad jako podmiot realizujący rządowy program drogowy, a w generalnej dyrekcji pięć jednostek, centralę oraz cztery oddziały. Podobnie pięć jednostek skontrolowaliśmy w Polskich Liniach Kolejowych PLK, która jest jednostką realizującą rządowy program kolejowy. Tutaj kontrolą objęliśmy centralę PLK oraz cztery regiony Centrum Realizacji Inwestycji. Kontrolowaliśmy także Ministerstwo Infrastruktury jako jednostkę realizującą zadania ministra właściwego do spraw transportu, tj. organu nadzorującego realizację obu wymienionych rządowych programów inwestycyjnych.

Kontrola ujawniła szereg nieprawidłowości, które miały negatywny wpływ na poziom zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie skutków waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach zawieranych na wykonanie obiektów infrastruktury liniowej. Ustaliliśmy m.in., że minister właściwy do spraw transportu nie wyegzekwował od organów pomocniczych o charakterze doradczym – to jest rad ekspertów funkcjonujących przy ministrze – realizacji wyznaczonych zadań, w tym opracowania spójnej propozycji wzorów umów przeznaczonych do stosowania przez jednostki realizujące programy rządowe w kontraktach zawieranych na budowę obiektów infrastruktury liniowej. Przyjęte przez ministra mechanizmy nadzoru nad tymi organami zostały opracowane nierzetelnie i były nieskuteczne. Ograniczyło to znacząco możliwości efektywnego oddziaływania ministra na prawidłowość realizacji programów inwestycyjnych, a zwłaszcza na kompletność, rzetelność oraz skuteczność stosowanych klauzul w zakresie waloryzacji kontraktów i solidarnej odpowiedzialności inwestora.

Po przejęciu w listopadzie 2019 r. nadzoru właścicielskiego nad PLK przez ministra aktywów państwowych, minister infrastruktury nie wdrożył systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez podległy mu aparat wykonawczy bieżącego monitoringu poziomu roszczeń podwykonawców kontraktów budowlanych, które zgłaszali do PLK z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora. W naszej ocenie w celu rzetelnego i skutecznego nadzoru nad realizacją programu kolejowego minister infrastruktury powinien dysponować pełną i bieżącą analizą obejmującą stan wspomnianych roszczeń,

Przyjęty w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad katalog wzorów umów wykonawczych nie obejmował dokumentacji wzorcowej dotyczącej zadań inwestycyjnych realizowanych poza programem drogowym oraz zadań o wartości poniżej 100 mln zł. W konsekwencji postanowienia tych umów kształtowane były w sposób dowolny, w tym dowolnie przyjmowano rozwiązania dotyczące zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa. Stosowane w umowach wykonawczych wzorcowe klauzule dotyczące waloryzacji wartości kontraktu, w związku ze zmianą przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub zdrowotnym w sposób nieuzasadniony przenosiły na Skarb Państwa ciężar podniesienia płac pracowników zatrudnionych u wykonawcy. O ile znowelizowane w styczniu 2019 r. wzorcowe mechanizmy waloryzacyjne uruchamiane z powodu wzrostu cen materiałów budowlanych i usług są dla wykonawców korzystniejsze od mechanizmów wcześniej stosowanych, to jednak w całym okresie realizowania kontraktu ograniczają one wypłatę roszczeń waloryzacyjnych do maksymalnie 5% wartości kontraktu. Prace nad zmianą regulacji waloryzacyjnych trwały ponad rok, a w tym czasie na dotychczasowych warunkach zawierano

kolejne kontrakty, które uniemożliwiały wykonawcom skuteczne dochodzenie należności waloryzacyjnych. Skutkowało to powstaniem kolejnych roszczeń wobec Skarbu Państwa, których część została skierowana na drogę postępowania sądowego.

Działaniem nielegalnym, niecelowym i niegospodarnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad było wyłączenie z wzorów umów możliwości stosowania przez wykonawców kontraktów budowlanych waloryzacji sądowej. Dopiero po 15 miesiącach w styczniu 2019 r. przywrócono tę ścieżkę prawną, co było konsekwencją rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej w sprawach odwołań od wykonawców drogowych kontraktów budowlanych. W sprawach tych na rzecz skarżących zaskarżono od generalnej dyrekcji zwrot kosztów postępowania w łącznej kwocie prawie 250 tys. zł. Przyjęte przez zarząd PKP PLK i generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad mechanizmy nadzoru nad stosowaniem przez podległe jednostki organizacyjne wzorów kontraktowych były niewystarczające. Z 5,5% skontrolowanych umów inwestorzy dokonali nieuprawnionych odstępstw od wzorcowych uregulowań dotyczących klauzul waloryzacyjnych i klauzul związanych z solidarną odpowiedzialnością inwestora. Dotyczyły one pominięcia wymaganych zapisów lub przyjęcia rozwiązań nieuwzględnionych we wzorach.

Ustaliliśmy też, że 41% skontrolowanych umów, w przypadku których Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie przyjęła wzorów, nie zabezpieczało w pełni interesu Skarbu Państwa. Analiza skontrolowanych wniosków roszczeniowych z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora skierowanych przez podwykonawców wobec kontrolowanych jednostek wykazała, że poza stwierdzonymi nieprawidłowościami w Regionie Północnym, sposób ich rozpatrywania, realizacja oraz postępowania regresowe wobec wykonawców kontraktów odbywały się rzetelnie. Finansowe skutki ujawnionych nieprawidłowości w Regionie Północnym CRI wyniosły 35,6 mln zł, z tego płatności 1 145 000 zł stanowiły uszczuplenie środków inwestora. Łączna wartość dokonanej przez PKP PLK waloryzacji umownej kształtowała się na poziomie 10,7% zgłoszonych w tym zakresie roszczeń. W relacji do zaawansowania finansowego zadań realizowanych w ramach rządowego programu drogowego oraz innych zadań o wartości powyżej

100 mln zł, dokonana przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad waloryzacja wyniosła zaledwie 0,84%. Przyczyną relatywnie niskiej wypłaty roszczeń waloryzacyjnych było stosowanie przez inwestorów umownych mechanizmów, które były nieskuteczne lub nie dawały gwarancji pełnej rekompensaty wzrostu rynkowych cen materiałów budowlanych i usług, które miały wpływ na koszty robót.

Mechanizmy waloryzacyjne stosowane z uwagi na wzrost cen materiałów budowlanych i usług były nieskuteczne w kontraktach zawieranych przed styczniem 2019 r. Wpływało to na pogorszenie rentowności realizowanych zadań, a często wręcz skutkowało stratami wykonawców na tych zadaniach. Powodowało to problemy z płynnością finansową wykonawców, a nawet skutkowało ich niewypłacalnością, co w konsekwencji prowadziło do zaległości finansowych wobec podwykonawców. Powstałe zatory płatnicze narażały Skarb Państwa nie tylko na skutki roszczeń z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, ale przede wszystkim zakłócały ciągłość procesu inwestycyjnego. Obowiązujące przed 2019 r. mechanizmy waloryzacyjne były przy tym nieprecyzyjne, co skutkowało zlecaniem interpretacji ich zapisów kancelariom zewnętrznym. W ocenie NIK było to nierzetelne i niegospodarne.

W PKP PLK rzetelnie prowadzono monitoring poziomu roszczeń zgłaszanych wobec regionów w Centrum Realizacji Inwestycji przez wykonawców i podwykonawców z tytułu waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora, a także prawidłowości ich realizacji. Natomiast system monitoringu prowadzony w powyższym zakresie przez centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nie obejmował zadań inwestycyjnych, w przypadku których nie zostały przyjęte wzory umów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane w kontrolowanym okresie przez wykonawców rządowych programów inwestycyjnych oraz przez ministra właściwego do spraw transportu przyczyniły się do poprawy zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zakresie skutków waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach zawieranych na wykonanie obiektów infrastruktury liniowej. Natomiast negatywnie oceniliśmy brak skuteczności, naruszanie zasad z punktu widzenia kryte-

rium rzetelności, legalności, gospodarności i celowości oraz opieszałość w podejmowaniu niektórych inicjatyw. W rezultacie nie zapewniono wystarczającej ochrony interesu Skarbu Państwa zapobiegającej ryzyku utraty zdolności inwestorów reprezentujących stronę publiczną do planowej i efektywnej realizacji rządowych programów inwestycyjnych. Finansowe skutki ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły łącznie 35,9 mln zł.

W wyniku kontroli, mając na względzie potrzebę poprawy skuteczności i rzetelności nadzoru sprawowanego nad działalnością rad ekspertów, jak też potrzebę zwiększenia efektywności bezpośredniego nadzoru nad realizacją rządowych programów inwestycyjnych, skierowaliśmy dwa wnioski do ministra infrastruktury: o podjęcie działań mających na celu zorganizowanie pracy organów pomocniczych o charakterze doradczym w sposób zapewniający istotne wsparcie działań ministra, podejmowanych na rzecz zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją rządowych programów inwestycyjnych. Drugi wniosek do ministra infrastruktury: o wdrożenie systemowych rozwiązań organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez aparat wykonawczy ministra kompletnego monitoringu poziomu roszczeń z tytułu należnych lub zwaloryzowanych wynagrodzeń zgłaszanych do inwestorów przez wykonawców i podwykonawców zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach rządowych programów inwestycyjnych.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań mających na celu: wdrożenie do powszechnego stosowania w strukturze generalnej dyrekcji dokumentacji wzorcowej dla wszystkich rodzajów umów wykonawczych na drogowe roboty budowlane z uwzględnieniem klauzul należycie zabezpieczających interes Skarbu Państwa w przypadku konieczności wypłaty należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia podwykonawcom i wykonawcom zadań inwestycyjnych. Drugi wniosek skierowany do generalnego dyrektora: o podjęcie działań mających na celu rzetelne prowadzenie monitoringu realizacji wszystkich umów wykonawczych zawieranych przez oddziały generalnej dyrekcji, obejmującego w szczególności bieżący poziom i dynamikę zmian wartości roszczeń wypłacanych podwykonawcom i wykonawcom zadań inwestycyjnych z tytułu należnego lub zwaloryzowanego wynagrodzenia.

Zarówno do generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad, jak i do prezesa zarządu PKP PLK wnieśliśmy trzy wspólne wnioski. Pierwszy o dokonanie zmiany brzmienia wzorcowej klauzuli dotyczącej waloryzacji kwot kontraktu, na skutek zmiany przepisów o ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym, w sposób zabezpieczający interes inwestora przed nieuzasadnionymi roszczeniami wykonawców kontraktów. Drugi wniosek o wdrożenie w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi skutecznych mechanizmów zapobiegających w przyszłości występowaniu nieprawidłowości w zakresie dokonywania nieuprawnionych zmian w zawieranych kontraktach budowlanych, w relacji do wymagań aktualnie obowiązującej dokumentacji wzorcowej, zamieszczaniu zapisów niezabezpieczających w pełni interesów inwestora, nierzetelnej realizacji roszczeń zgłaszanych z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, komercyjnym zlecaniu interpretacji własnych procedur oraz nierzetelnym sposobie raportowania. Trzeci z tych wspólnych wniosków wnieśliśmy w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2021 r. nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dotyczył on podjęcia działań mających na celu dostosowanie pod nadzorem ministra właściwego do spraw transportu wzorów umów stosowanych przez inwestorów w kontraktach zawieranych na budowę obiektów infrastruktury liniowej do aktualnie obowiązujących uregulowań ustawowych.

Do generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad i prezesa zarządu PKP PLK sformułowaliśmy też uwagę, wskazując, że według wskaźników publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny ceny produkcji budowlano-montażowej wzrosły od lutego 2019 r. do marca 2021 łącznie o 5,9%, natomiast nowy mechanizm ograniczył waloryzację umowną do maksymalnie 5% wartości kontraktu w całym okresie jego realizacji. Co wskazuje na ryzyko, że wykonawcy zadań inwestycyjnych nie uzyskają pewnej rekompensaty kosztów wynikających z rosnących cen materiałów budowlanych i usług.

Dlatego zdaniem NIK uzasadnia to potrzebę rozważenia przez inwestorów celowości odstąpienia od limitowania wypłat z tytułu waloryzacji umownej.

Uważamy, że waloryzacja powinna obejmować faktyczny wzrost cen materiałów budowlanych i usług mających wpływ na rzeczywiste koszty realizowanych zadań inwestycyjnych, a w rezultacie zapobiegać wymiernym stratom ponoszonym przez wykonawców w pogorszeniu ich płynności finansowej i w konsekwencji również zakłóceniom ciągłości procesu inwestycyjnego. Kwestia ograniczania lub nieograniczania waloryzacji umownej jest szczególnie istotna w bieżącej sytuacji, gdy wskaźnik inflacji zaledwie na przestrzeni 12 miesięcy znacznie przekroczył 5% limit poziomu waloryzacji, przyjęty na cały okres realizacji kontraktu, który często jest dłuższy niż 3 lata. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Kto reprezentuje ministra infrastruktury? Nikt, tak? Jak pan się nazywa? Może się pan przedstawić? Proszę uruchomić mikrofon.

Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa Infrastruktury Michał Sułkowski:

Dzień dobry. Sułkowski Michał, Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Czy do wyników kontroli wpłynęły jakieś zastrzeżenia ze strony podmiotów kontrolowanych?

Główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Jacek Zaremba:

Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej Departament Infrastruktury NIK.

Do wyników kontroli zgłosił zastrzeżenia generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad. Zastrzeżenia te w całości zostały oddalone. Również prezes PKP PLK SA zgłosił zastrzeżenia, które były częściowo uwzględnione. Raport opiera się już na ostatecznych wynikach kontroli po uwzględnieniu zmian wynikających z rozstrzygnięć Komisji Odwoławczej NIK w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Już na poprzedniej Komisji zwracałem uwagę, żeby w tych raportach, w części załączniki, znalazły się te zastrzeżenia, bo to wtedy nam jak gdyby ułatwia przegląd sprawy.

Czy ktoś z państwa chciał zabrać głos? Czy panowie posłowie mają jakieś pytania? Wobec tego ja się zapytam, gdzie jest 35 mln zł, które Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że zostały zaprzepaszczone?

Główny specjalista kontroli państwowej w departamencie NIK Jacek Zaremba:

Są to nieprawidłowości w wymiarze finansowym liczone według metodologii NIK-owskiej i na tę kwotę składają się płatności w wysokości 1 145 000 zł, które stanowiły uszczuplenie środków inwestora, czyli Regionu Północnego CRI, a 34,5 mln zł wydatkowano z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Inwestor wypłacił wykonawcy kontraktu kwotę 34,5 mln zł za roboty wykonane przez podwykonawców pomimo braku wymaganych zgodnych oświadczeń tych kontrahentów o niezaleganiu z płatnościami. Był to warunek proceduralny, który jakby umożliwiał inwestorowi wypłatę tych środków. Z punktu widzenia naszych reguł jest to kwota wydatkowana z naruszeniem procedur wewnętrznych, czyli wliczamy ją w efekty finansowe tej kontroli.

Natomiast nie podjęto działań zmierzających również w Regionie Północnym CRI do wyegzekwowania kwoty 1,1 mln zł, stanowiącej nieodzyskane od wykonawcy kontraktu należności wypłacane podwykonawcom z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora. Czyli nie podjęto działań regresowych w stosunku do podwykonawców. Nie podjęto, a powinny być podjęte zgodnie również z procedurami wewnętrznymi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za to wyjaśnienie. Przy czym, to pytanie nie było do pana, tylko do państwa. Proszę.

Dyrektor departamentu MI Michał Sułkowski:

Panie przewodniczący, jeśli można oddać głos pani Jolancie Pawluk z PKP PLK w tym zakresie roszczeń dotyczących tej spółki…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo.

Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA Jolanta Pawluk:

Dzień dobry państwu. Joanna Pawluk, PKP Polskie Linie Kolejowe, jestem dyrektorem Centrum Realizacji Inwestycji.

Jeżeli chodzi o tę kwestię poruszoną, tutaj mówimy o kwocie uregulowania dla podwykonawców w ramach solidarnej odpowiedzialności. Jest to kwota 35 653 300 zł. Ona została uregulowana bezpośrednio dla podwykonawcy na kontrakcie na linii nr 207 z tego względu, że nie została wcześniej uregulowana przez głównego wykonawcę płatność dla podwykonawcy i podwykonawca zwrócił się o bezpośrednią płatność. Tutaj trzeba zaznaczyć, że na podstawie kontroli zostało wykazane, że ta kwota 35 653 300 zł w części w kwocie 34 507 900 zł została regresowo odzyskana od wykonawcy, czyli na zasadzie później wystawianych faktur od wykonawcy głównego została odzyskana. Natomiast pozostała kwota 1 145 400 zł jeszcze nie była w momencie prowadzenia kontroli NIK-u od wykonawcy regresem zwrócona. Natomiast zostało to wykonane w grudniu 2020 r. O tym też powiadomiona została Najwyższa Izba Kontroli osobnym pismem, ponieważ już to nie odbywało się w ramach raportu czy możliwości zgłoszenia do wystąpienia pokontrolnego. Natomiast podjęto wszelkie działania regresowe i została ta kwota od głównego wykonawcy odzyskana. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Proszę, pan poseł Kostuś.

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Przede wszystkim chciałbym podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za tę kontrolę, której przecież skutki finansowe ujawnionych nieprawidłowości wyniosły na łączną kwotę prawie 36 mln zł. Dziękuję, że tutaj pani dyrektor wyjaśniła nam, że te środki zostały odzyskane. Niemniej jednak skala tej nierzetelności, legalności gospodarowania i celowości, opieszałości oraz braku właściwego nadzoru budzi nasz głęboki niepokój.

Chciałbym zapytać o dwie rzeczy. Sprawa pierwsza. Dlaczego, skoro ta kontrola była przeprowadzona w 2017 r., my rozmawiamy dopiero dzisiaj, w końcówce roku 2021? Następne pytanie: Czy sejmowa Komisja Infrastruktury miała okazję z tym raportem się zapoznać, czy była debata w tym zakresie? Po trzecie, wreszcie pan dyrektor mówił o skierowanych wnioskach, zaleceniach, które są jakby clou sprawy, one przede wszystkim zostały skierowane do ministra infrastruktury, dalej do generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad i wreszcie zarządu PKP PLK. Moje pytanie jest takie: Dlaczego, skoro wykazano brak właściwego nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK wtedy, kiedy przejęło ten nadzór właścicielski Ministerstwo Aktywów Państwowych, takie zalecenia do właściwego ministra odpowiadającego za aktywa państwowe nie zostały zgłoszone?

Ostatnie pytanie, panie przewodniczący, szanowni państwo, dotyczy tego, czy przedmiotowe wnioski i zalecenia zostały wdrożone, zostały zrealizowane. Innymi słowy, czy któraś z tych instytucji, gdzie wnioski te zostały przekazane, nie wiem, zakwestionowała czy negatywnie zaopiniowała przesłane rekomendacje? Dziękuję bardzo.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Czy mogę?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo, panie przewodniczący.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam tego rodzaju pytanie do panów z inspekcji, otóż przyznam, że w pierwszej chwili, kiedy czytałem o wielkości

kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa, tak wybrzmiewało to z tych opinii. W każdym razie z naruszeniem jakiś regulacji, to wydawała mi się to kwota astronomiczna, mimo wszystko. Stąd ta sytuacja, że…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, kwota, czyli te 35…

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Tych trzydziestu kilku milionów, 35 mln zł, i stąd szukałem tutaj jakiejś wzmianki oprócz tych uwag, które inspekcja zgłosiła. Wydawałoby się, że tego typu naruszenie prawa to powinno wręcz trafić do prokuratury i zacząłem się zastanawiać, dlaczego Najwyższa Izba Kontroli tego nie zrobiła. Wyjaśnienie pani, że w znaczącej części, nie w całości zdaje się…

Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA Jolanta Pawluk:

W całości.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

W całości te środki zostały zwrócone, mocno mnie pani uspokoiła.

Natomiast patrząc na daty, ten raport został podpisany w czerwcu tego roku przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole rzeczywiście trwały ileś czasu, ale czy wzmianka o tym, że te środki zostały zwrócone, nie powinna się znaleźć w tak poważnym raporcie Najwyższej Izby Kontroli. Przyznam, że to mnie tutaj mocno zdumiało, stąd kieruję te pytania do panów.

P.o. dyrektor departamentu NIK Marek Maj:

Odpowiadając po kolei, tak jak sobie notowałem, kontrola obejmowała lata począwszy od roku 2017, taki okres, ale przeprowadzona była w drugiej połowie 2020 r., praktycznie do końca roku.

Jeżeli chodzi o to, dlaczego nie poinformowano, nie zaadresowano wniosków do ministra aktywów państwowych. Kontrola nie była prowadzona u ministra aktywów państwowych, nie dotyczyła… nie wykazała nieprawidłowości ministra aktywów państwowych i w związku z tym do ministra aktywów państwowych nie kierujemy wtedy wniosków, mimo że już przejął w jakimś zakresie tę rolę sprawowaną wcześniej przez innego ministra.

Jeżeli chodzi o te kwoty, to w informacji jest wyraźnie napisane, że 34,5 mln – ja już mówię w zaokrągleniu – wydatkowano z naruszeniem zasad należytego zarządzania. Nie jest powiedziane w żaden sposób, że one przepadły. Jest napisane jedynie o 1 145 000 zł stanowiły uszczuplenia środków inwestora. Jest to ten 1 145 000 zł, o którym pani dyrektor mówiła, że po kontroli został w jakiś sposób wyegzekwowany od głównego wykonawcy. Natomiast kwota 34,5 mln zł jest wskazana jako wydatkowana z naruszeniem zasad, tzn. została wydatkowana, ale jeszcze w czasie kontroli stwierdziliśmy, że została zabezpieczona. Inaczej, nie została stracona, ale to tak jest napisane, wydatkowano tylko, a nie, że przepadła – nie nastąpiło uszczuplenie.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Nie doczytałem się tego.

P.o. dyrektor departamentu NIK Marek Maj:

Nawet dzisiaj tak mówiłem, ale to są słowa, którymi się posługiwałem z treści informacji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, jeszcze pan? Proszę bardzo.

P.o. generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Tomasz Żuchowski:

Tomasz Żuchowski, pełniący obowiązki generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad.

Chciałbym się odnieść do kilku kwestii z tego raportu, dziękując za jego przedstawienie. Składaliśmy też uwagi do tego raportu, nie zostały one uwzględnione przez Naj-

wyższą Izbę Kontroli, liczyły 12 stron i były merytorycznym odniesieniem się do całej specyfiki prowadzonej kontroli.

Jest kilka kwestii, na które chciałem zwrócić uwagę, wywodzące się istotnie z punktu widzenia gospodarczego, w którym obecnie funkcjonujemy i będziemy funkcjonowali, a które nie do końca zostały rzetelnie zbadane i w rzeczywistości obraz mamy trochę przerysowany.

Pierwsza kwestia, jeżeli chodzi o mechanizm waloryzacyjny. Pełnię obowiązki generalnego dyrektora od 30 sierpnia 2018 r. Pierwsza kwestia to jest oczywiście sprawa następująca, jak wiemy, kontrola obejmowała lata 2017 – początek 2020 r. i tutaj zostało stwierdzonych kilka kwestii w raporcie NIK-u à propos istniejącej waloryzacji.

Pierwsza kwestia na wstępie, bo raport NIK-u różni się w kilku sformułowaniach. Najpierw wskazuje: „W toku kontroli NIK nie zgromadziła materiału dowodowego umożliwiającego dokonanie oceny skuteczności nowego mechanizmu waloryzacji". Druga kwestia jest o tym, że w raporcie w podsumowaniu wyników kontroli jest napisane: „Zdaniem NIK uzasadnia to potrzebę rozważania przez generalną dyrekcję celowości zaprzestania limitowania wypłat z tytułu waloryzacji umownej lub podwyższenia limitu dotąd określonego na poziomie 5%, uwzględniając prognozę inflacji". Czyli mamy taką sytuację, na wstępie pokazujemy, że są pewnego rodzaju straty. Faktem jest, że w poprzednich umowach limit waloryzacji KAP wynosił 1%. Faktem jest, że administracja publiczna powinna mieć ten KAP i dziwi mnie sformułowanie NIK-u, które mówi „zdejmijmy KAP". Jeśli zdejmiemy KAP, to byśmy zaciągali zobowiązania na rzecz Skarbu Państwa nieznacznych rozmiarów. Wtedy mógłbym brać kontrakty za przysłowiową złotówkę, resztę zwaloryzuje mi państwo, i rozkołysać ceny do niebotycznych rozmiarów. Dlatego prosiłbym, żebyśmy też na tym poziomie wskazywali bezpieczne argumenty, na którym poziomie powinniśmy się poruszać.

Kolejna kwestia, w 2018 r. cała jesień została przepracowana na rzecz wskazania mechanizmu waloryzacji uzgodnionego z branżą, uzgodnionego z ministerstwem funduszy, z ministerstwem rozwoju, Prokuraturą Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędem Zamówień Publicznych, Ministrem Finansów, aby opracować mechanizm waloryzacyjny, który odda właściwą rzeczywistość. Przez pół roku to uzgadnialiśmy, mechanizm został przyjęty do kontraktów drogowych i kolejowych z dniem 1 stycznia 2019 r. na radzie ekspertów powołanej przez ministra infrastruktury w 2016 r. – tej radzie ekspertów od 20 lutego mam zaszczyt współprzewodniczyć.

Teraz idąc dalej, opracowany został koszyk waloryzacyjny, który oddaje całe spektrum rynkowe w oparciu o wskaźnik CPI, czyli wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, czyli wzrost dzisiaj ceny wody, jajka, usługi hotelowej, czegokolwiek na rynku, łącznie z warzywami, biorąc do tego najbardziej cenotwórcze produkty, jeżeli chodzi o generalnych wykonawców, czyli z perspektywy drogowej asfalt, czyli bitum, beton, kruszywa, paliwa, robocizna i beton – pięć czynników. Dotyczy wszystkich umów zawieranych powyżej 12 miesięcy, bo generalnie do roku, to musimy sumarycznie wiedzieć, jak te koszty będą się kształtować i pewne rzeczy przewidzieć. Został też przełożony sukcesywnie na wszystkich podwykonawców, na roboty podwykonawcze, gdzie tam są dwa czynniki kluczowe, czyli robocizna i paliwa. To się zadziało. Z raportu NIK-u, proszę zwrócić uwagę, też wygląda w ten sposób, że wskazujemy, że mechanizm jest niefunkcjonalny.

Otóż szanowni państwo, my zawieramy kontrakty w systemie „Projektuj i buduj". Ten system zawiera, tak na dobrą sprawę, okres realizacji 36 miesięcy – 10 miesięcy to jest okres projektowania, 7 miesięcy średnio to jest czas na uzyskanie ZRID-u, czyli pozwolenia na budowę, potem mamy dwa pełne sezony realizacyjne, wyłączając okresy zimowe (okres zimowy zaczyna się od 15 grudnia do 15 marca). W związku z powyższym, zasadność funkcjonowania tego mechanizmu możemy tak de facto ocenić na koniec tego roku, a nie wyciągając wnioski na początku stycznia 2020 r., bo wówczas on jeszcze nie mógł zadziałać fizycznie – był za krótki okres. Jest to też kwestia, którą powinniśmy przyjąć, dokonując tego typu analiz. Na ten moment, przy okazji, po roku przy projektowaniu przy ZRID-zie, nie miało co zadziałać, bo składając dokumentację wykonawca

ma czas 10 miesięcy, natomiast 7 miesięcy to jest czas u wojewody, RDOŚ ponowna ocena. Czyli tu wskazuję na ten aspekt.

Kolejna kwestia jest następująca, na bazie współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym opracowaliśmy na potrzeby tej rewaloryzacji comiesięczną informację zwrotną, raport, jak kształtują się ceny. Co miesiąc publikujemy te ceny na stronie internetowej generalnej dyrekcji. Wysyłam raport do wszystkich wykonawców mailowo, żebyśmy wiedzieli, w którym miejscu jesteśmy. Sumarycznie, mając podział ryzyk – zaznaczę, bo jest też istotne – podział ryzyk 50 na 50%, czyli kwota, jeżeli jest z kontraktu 1 mln zł, to 500 mln zł waloryzujemy, a 500 mln zł nie waloryzujemy, bo to jest ryzyko jednej i drugiej strony.

W związku z powyższym, śledząc ten koszyk do dziś, a taką analizę zrobiliśmy również na koniec tego roku, nie przekroczyliśmy 5%. Dalsze działania wynikające z tego algorytmu i zakładane poziomy inflacji wskazują, że te limity powinniśmy stopniowo zwiększać. Z takim wystąpieniem, po ostatniej radzie ekspertów, która odbyła się 16 lutego, do ministra finansów, ministra infrastruktury i ministra funduszy wystąpimy w najbliższym czasie, wskazując analizy, aby ten limit podnieść do określonego poziomu. Nie będę tutaj zdradzał z uwagi też na ekonomię i pewnego rodzaju czynniki rynkowe. Natomiast tak wygląda kwestia waloryzacji. Trudno mi się zgodzić z tym aspektem, powiedzmy, który w tym raporcie miał miejsce. Dwa, chciałbym też, żebyśmy jasno sobie ustalili na Komisji, na której dziś jesteśmy, że limit musi być. Dzisiaj brak limitu spowodowałby rozlegulowanie rynku, zmowy cenowe i cokolwiek innego, bo wszyscy by powiedzieli tak: słuchajcie, oferujcie po zero złotych, a państwo wam zrekompensuje wszystko. Dodatkowo będąc sprzedawcą materiałów, wymóg podnosi ceny w niebywały sposób, a tu, myślę, że mamy ten mechanizm bezpieczny, zwłaszcza, że wskaźnik CPI jest regulatorem jak najbardziej rzetelnym, oddającym wpływ cenowy wszystkich asortymentów: na usługi taksówkarskie, hotelowe i czegokolwiek.

Druga kwestia, którą chciałbym też wskazać… Zwłaszcza, że ten raport bardzo przestudiowaliśmy, szanując wszystkie raporty Najwyższej Izby Kontroli, próbując wyciągać i chcąc wyciągać wnioski z ich zakresu, wiedząc, jak to jest ważne z punktu widzenia instrumentarium państwowego.

Kolejna kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę, to była kwestia dotycząca umów powyżej 100 mln zł. Powiem historycznie, myślę, że historycznie wszyscy mają świadomość, jak wyglądała realizacja kontraktów i ile ich dzisiaj jest. Wszyscy skupiali się na realizacji PBDK-u, żeby efektywnie wydać pieniądze. Jak z tym bywało w przeszłości, nie będę komentował. Z perspektywy tego, co mamy dzisiaj, z raportu NIK-u i tych stwierdzeń, po pierwsze, mamy tak naprawdę skontrolowane dwa oddziały, poza tym w żadnym z zapisów przy stwierdzeniu, że generalna dyrekcja nie nadzorowała i nie monitorowała właściwie umów poniżej 100 mln zł, nie wynikają żadne fakty, niczego takiego nie stwierdzono. Jest to domniemanie na kontroli dwóch oddziałów, że nie było ogólnie jednego wzoru umowy.

Wyprzedzając te fakty, chciałbym wskazać, że na dziś tych małych zadań, czyli ronda, skrzyżowania, lewoskręty, doświetlenia przejść dla pieszych itd. w realizacji jest 500 zadań. Dzisiaj mając jeszcze chociażby realizację rządowego programu „Bezpieczna infrastruktura drogowa na lata 2021–2024”, to jest 11,5 tys. zadań – to pokazuje skalę. Z perspektywy budowanych dróg mamy ponad 1600 km w budowie, w realizacji, 2650 km – w przygotowaniu.

Co z tego raportu wyciągnęliśmy na przyszłość? Pomimo pewnego rodzaju historycznych uwarunkowań, powstał w generalnej dyrekcji wzorzec i metodyka zarządzania również tymi małymi kontraktami. Obecnie jesteśmy na takim etapie, że przygotowaliśmy sobie również wzór umowy ramowej, od której mogą być odstępstwa, tak jak od każdej sytuacji, bo nie da się skroić jednego rozwiązania na całą Polskę i te odstępstwa mogą być, tak jak są chociażby rozporządzenia ministra infrastruktury i są odstępstwa przy określonych kryteriach. Na dzień dzisiejszy jesteśmy na etapie ostatecznym, finalnym uzgadniania tej umowy wewnętrznie, następnie po zaakceptowaniu przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej będziemy ją wdrażali. To jako konkluzja z tego raportu.

Natomiast myślę, że nadużyciem jest sformułowanie, że brak tej umowy spowodował, generalnie rzecz ujmując, że nie kontrolowaliśmy przepływu pomiędzy konkretnymi inwestycjami, czy też brak tej umowy spowodował to, że jakiekolwiek potencjalne środki utraciliśmy. Co nie oznacza, że w pewien sposób staramy się wyciągać z tego wnioski i będziemy je skutecznie realizowali tam, gdzie one są możliwe, aby jeszcze lepiej ten system zabezpieczyć.

Kończąc, powiem w ten sposób, faktem jest, że mamy trochę rozdźwięk pomiędzy podejściem tak naprawdę urzędniczym na papierze a sferą biznesową, w której my funkcjonujemy. Dlatego albo ta elastyczność i zrozumienie w pewnych obszarach będzie, albo też będziemy nawzajem szukali dziury w całym, ale wtedy wiele wspólnie nie zrobimy. Tutaj prosiłbym, żeby szanując te raporty, one były jak najbardziej… strategicznie i systemowo patrzyły na obszar, w którym funkcjonujemy, aby ukierunkować nas na takie przyszłe gospodarskie podejście w ramach całego kraju, na rzecz, którego mamy tutaj zaszczyt i chcemy, myślę, wszyscy pracować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś jeszcze chciał zabrać głos? Jeśli nie, to dziękuję państwu. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zapoznała się z przedmiotową informacją. Dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.